

L'adaptation à la turbulence : les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991

Adapting to Turbulence: The United States and the Transformations of NATO, 1989-1991

Philippe Le Prestre

Volume 23, numéro 1, 1992

L'effacement de la confrontation est-ouest et la remise en cause des alliances

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702966ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702966ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Le Prestre, P. (1992). L'adaptation à la turbulence : les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991. *Études internationales*, 23(1), 57-75.
<https://doi.org/10.7202/702966ar>

Résumé de l'article

The end of the Cold War has freed Eastern Europe from the Soviet Union and Western Europe from the United States. This article explores how the Americans have attempted to adapt to these new uncertainties by redefining the threat and by seeking a new political and military identity for NATO. The individual, societal, and external variables that may explain how strategies of adaptation are chosen are then identified. The turbulence of the System, by concentrating decision-making, by giving more weight to budgetary variables, by encouraging neo-isolationist trends, and by favouring local political priorities accentuates an approach of reacting to events and preserving the status quo, an approach which leaves NATO at the mercy of German objectives in Europe without resolving the issue of European security.

L'adaptation à la turbulence: les États-Unis face aux transformations de l'OTAN, 1989-1991

Philippe LE PRESTRE*

ABSTRACT — *Adapting to Turbulence: The United States and the Transformations of NATO, 1989-1991*

The end of the Cold War has freed Eastern Europe from the Soviet Union and Western Europe from the United States. This article explores how the Americans have attempted to adapt to these new uncertainties by redefining the threat and by seeking a new political and military identity for NATO. The individual, societal, and external variables that may explain how strategies of adaptation are chosen are then identified. The turbulence of the system, by concentrating decision-making, by giving more weight to budgetary variables, by encouraging neo-isolationist trends, and by favouring local political priorities accentuates an approach of reacting to events and preserving the status quo, an approach which leaves NATO at the mercy of German objectives in Europe without resolving the issue of European security.

Victimes du succès de l'OTAN, les États-Unis se cherchent un rôle. Leur prééminence politique et militaire se heurte non seulement aux conséquences de la politique étrangère soviétique, mais aussi aux initiatives de coopération en dehors de l'Alliance, à la recherche d'une identité économique et politique européenne commune, et aux pressions internes en vue d'une redéfinition plus limitée des intérêts et des engagements américains. L'évolution rapide de la situation internationale engendra une paralysie initiale, illustrée par le laborieux processus de révision stratégique qu'entreprend l'Administration Bush au début de son mandat, ou par la nostalgie du secrétaire d'État adjoint, Lawrence Eagleburger, pour un monde bipolaire plus prévisible et plus stable. En politique intérieure, la fin de la guerre froide et le débat sur la position

* Professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.
Revue Études internationales, volume XXIII, n° 1, mars 1992

relative des États-Unis dans le système international remettent en question l'engagement internationaliste américain au profit d'une certaine forme d'isolationnisme. L'adaptation à ces incertitudes internes et externes constitue la problématique fondamentale de la politique étrangère des États-Unis; depuis 1989, elle forme le cœur du discours officiel relatif aux conséquences de la disparition de la menace soviétique.

L'incertitude possède deux dimensions: 1) l'accès aux ressources financières, politiques et techniques, internes et externes, nécessaires à la poursuite des intérêts fondamentaux de l'État; 2) la faible probabilité de prédiction des conséquences de ses propres actions. Plus la prévisibilité des ressources est faible (sans être extrême), plus grande est l'inertie de la politique étrangère, moins l'État prend de risques. La politique étrangère d'un État est l'ensemble des stratégies d'adaptation qui visent à réduire cette incertitude.¹ James Rosenau a émis l'hypothèse que l'adaptation d'un État étendu, riche et démocratique, d'«intransigeante» deviendrait progressivement «préservatrice.» Les principales variables influençant les modes d'adaptation seraient, par ordre d'importance, sociétales, gouvernementales, systémiques, et individuelles.²

Certains ont applaudi la capacité d'adaptation des États-Unis, particulièrement le rôle dirigeant qu'ils auraient joué dans la réunification allemande au sein de l'OTAN,³ et dans la redéfinition politique de l'organisation. D'autres ont déploré une politique si prudente qu'elle confinait à l'attentisme, et un manque de vision politique et stratégique forçant à réagir plutôt qu'à encourager la transformation de l'environnement international conforme à leurs intérêts à long terme.⁴ Les États-Unis font face à un dilemme: prévenir la désintégration rapide de l'OTAN tout en s'y préparant, alors que la poursuite de chaque objectif réduit la probabilité de succès de l'autre. Comment ont-ils abordé la situation

1. Cette perspective théorique se fonde sur Ernst B. HAAS, «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, 30 (1976), pp. 173-212; James N. ROSENAU, *The Study of Political Adaptation*, Londres, Frances Pinter, 1980; Philippe LE PRESTRE, «A Problematic for International Organizations», *International Social Sciences Journal*, no.107 (1986), pp. 127-138.; et James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
2. Une orientation adaptative intransigeante tente de modifier l'environnement externe selon les exigences du maintien des structures essentielles du système; une orientation stabilisatrice tente d'équilibrer les exigences externes et internes. Voir J.N. ROSENAU, 1980, *op.cit.*
3. Par exemple, Robert BLACKWILL, «The Security Implications of a United Germany: Paper II», *Adelphi Papers*, no. 257, 1991, pp. 92-95; Robert LIEBER, «The U.S. and Western Europe in the post-Cold War World», in Kenneth A. OYE, Robert J. LIEBER and Donald ROTHCHILD, eds., *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, New York, Harper Collins, 1992, pp. 315-334.
4. Par exemple, Terry L. DEIBEL, «Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction», *Foreign Policy*, no.84, 1991, pp. 3-20.

et tenté de soutenir l'autorité et la légitimité de l'Alliance? Quels facteurs expliquent le choix des stratégies utilisées? Nous nous intéressons à l'adaptation à ce dilemme – et non à l'historique des prises de position américaines –, en examinant les tentatives de redéfinition du problème et les solutions proposées, avant d'identifier certains facteurs qui pourraient éclairer ce comportement.

I – La redéfinition du problème

Développer une définition du problème qui s'impose à ses interlocuteurs est une condition de succès de la politique étrangère. Les théoriciens des alliances rappellent souvent que celles-ci se désintègrent dès que leurs objectifs et justifications militaires disparaissent, puisqu'elles sont créées *contre* quelque chose.⁵ En 1956, le Comité des Trois de l'OTAN s'interrogeait déjà sur ce point: «Une association dispersée d'États souverains peut-elle durer sans la peur qui tous les y contraint?»⁶ Si les États ont tendance à équilibrer la menace et non la puissance comme l'avance Walt,⁷ sa disparition permettrait aux intérêts divergents de s'affirmer à nouveau, favoriserait la «renationalisation» des politiques de défense, et serait source d'instabilité.⁸

La nature de la menace comprend des éléments politiques et militaires. Les déclarations et communiqués de l'OTAN reflétèrent la prudence des premières réactions américaines aux développements de l'été et de l'automne 1989.⁹ George Bush soulignait les asymétries «déstabilisatrices», alors que l'on s'acheminait vers la signature du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) en novembre 1989.¹⁰ Se fondant plus sur les capacités militaires intrinsèques que sur la situation politique ou les motivations, le Pentagone insistait sur

5. C'est l'opinion de George LISKA, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1962, qui emploie cette dernière expression; voir également, Arnold WOLFERS, «Alliances», in David SILLS, ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 1, New York, Macmillan, 1968 pp. 268-271; Stephen WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

6. Cité dans Peter CORTIER, «Transforming the Atlantic Alliance», *The Washington Quarterly*, Winter 1991, 27-37, p. 27.

7. S. WALT, 1987, *op.cit.*

8. Josef JOFFE, «The Security Implications of a United Germany: Paper I», *Adelphi Papers*, no. 257, 1991, pp. 84-91; John ROPER, «Shaping Strategy without the Threat», *Ibid.*, pp. 76-83.

9. Voir notamment, «Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels», 30 mai 1989, in *Public Papers of the Presidents, George Bush, 1989*, Washington, G.P.O., pp. 621-627; «NATO communiqué: A Comprehensive Concept of Arms Control and Disarmament», 30 mai 1989, *Ibid.*, pp. 627-637, (ci-après: OTAN, mai 89).

10. «The President's news conference following the NATO Summit meeting in Brussels», 30 mai 1989, *Ibid.*, pp. 638-643 (ci-après: Bush, mai 89b).

la menace que représentait l'arsenal soviétique. Même si, comme le disait le secrétaire à la Défense, Dick Cheney, dès novembre 1989, «la probabilité d'un conflit total entre les États-Unis et l'Union soviétique – entre l'OTAN et le pacte de Varsovie – est probablement la plus basse depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale»,¹¹ l'URSS, dont l'arsenal nucléaire stratégique se modernisait constamment, demeurait la principale menace militaire.

Toutefois, le problème stratégique évoluait rapidement. En juillet 1990, le Département d'État relevait quatre éléments à la base de la diminution de la menace militaire envers l'OTAN : 1) la dissolution du pacte de Varsovie, 2) le retrait graduel soviétique de l'Europe de l'Est, 3) la poursuite des négociations sur le désarmement, et 4) le développement de la perestroïka et de la glasnost en URSS.¹² Lors de la préparation du budget 1991, le Pentagone abandonna l'argument de la menace conventionnelle soviétique – une attaque massive et soudaine en Europe centrale – qui, selon George Bush, était maintenant plus lointaine que jamais : «Et avec l'émergence de la démocratie en Europe de l'Est, le pacte de Varsovie a perdu sa signification militaire.» Le problème politique s'évaporait avec la fin du communisme. Cependant, les arsenaux continuaient d'exister, et donc la nécessité de les équilibrer, car «l'Union soviétique demeure une puissance militaire mondiale.»¹³

Si, pour le Pentagone, la menace changeait de nature, la source restait dangereuse. Un an après l'ouverture du mur de Berlin, et à la veille de la signature du traité sur les forces conventionnelles en Europe, le Pentagone – et la CIA – évaluait toujours la menace à travers l'expérience de la guerre froide. De nouveaux dirigeants soviétiques pourraient être tentés d'éliminer les gains occidentaux récents – particulièrement en matière de désarmement –, et de profiter d'instabilités locales pour intervenir à l'étranger ; une guerre «civile» entre républiques pourrait même entraîner un conflit régional.¹⁴ Les implications de ces menaces potentielles pour l'OTAN demeuraient pourtant vagues, et portaient principalement sur le niveau des troupes américaines requises : un temps de réponse et une profondeur territoriale accrus signifiaient que la présence en Europe d'un simple corps d'armée suffirait pour faire face à toute menace immédiate.

11. Le 19 novembre 1989 à la chaîne de télévision ABC (cité dans *Congressional Quarterly*, «European Ferment Ups Ante for Bush and Gorbachev», 47 (25 nov. 1989), pp. 3250-3255, 3251.

12. Raymond SEITZ, Secrétaire d'État adjoint pour les Affaires européennes et canadiennes, in u.s., House, Committee on Foreign Affairs, *Developments in Europe*, Hearing, July 1990.

13. President BUSH, «Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen, Colorado», 2 août 1990, in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 26, no. 31, 1990, pp. 1190, 1191.

14. Stephen HADLEY, Secrétaire adjoint à la Défense, in u.s., Senate, Committee on Armed Services, *Implications of Treaty on Final German Settlement for NATO Strategy and U.S. Military Presence in Europe*, Hearing, 4 octobre, 1990, p. 31 (ci-après SASC101-1154).

Le Département d'État fut plus rapide et plus imaginatif. Déjà, en octobre 1989, le Secrétaire d'État, James Baker, soulignait que la prolifération des armes de destruction massive rendait l'usage de la violence plus dangereux, et les menaces d'escalade plus réelles, alors que le déclin de l'Union soviétique compliquait leur contrôle.¹⁵ À ses yeux, la guerre du Golfe illustra ces craintes et fournit une raison d'existence supplémentaire à l'OTAN : «...des défis «non traditionnels» peuvent menacer directement les intérêts fondamentaux de l'alliance et de ses membres... La crise du Golfe...a montré notre alliance s'adaptant à des réalités nouvelles...»¹⁶ Ainsi, dans son discours sur le désarmement nucléaire de septembre 1991, George Bush affirmait-il que ces nouvelles menaces et «les ambitions territoriales de tyrans assoiffés de puissance» justifiaient le maintien du budget et de l'arsenal militaires afin de «protéger nos intérêts, et d'honorer nos engagements envers nos alliés.»¹⁷ Des fausses perceptions, des mouvements nationalistes sources de divisions, des guerres civiles, ou de graves difficultés économiques créeront des instabilités nouvelles.¹⁸

Le développement d'un sentiment de sécurité parmi les alliés posait deux menaces supplémentaires : i) un mouvement de «renationalisation» des politiques de défense,¹⁹ et ii) la conviction que l'Alliance doit être transcendée par un système pan-européen de sécurité collective dont l'UEO ou la CSCE pourrait être l'embryon. Les États-Unis ont cherché à empêcher un retour vers des structures de défense nationales qui éroderaient l'intégration politique et économique de la Communauté atlantique. Une telle tendance s'annonça dès 1990 : alors que la Déclaration de Londres faisait référence au développement des forces de l'OTAN, on vit peu après les principaux membres de l'Alliance proposer des réductions unilatérales de leurs forces nationales.²⁰

«Aujourd'hui, notre ennemi c'est l'incertitude et l'instabilité,» soulignait le Président américain en 1990.²¹ Dans ces conditions,

15. Discours de M. James BAKER, Secrétaire d'État, devant l'Association de politique étrangère, New York, 16 octobre, 1989, in *Documents d'Actualité Internationale*, no.24, 15 décembre 1989, Paris, La Documentation française, pp. 470-474.

16. James BAKER, «New Directions for the North Atlantic Alliance,» Allocution devant la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, Copenhague, 6 juin 1991 (ci-après : BAKER, juin 91).

17. *The New York Times*, 28 septembre 1991, p. 4.

18. James BAKER, «The Euro-Atlantic Architecture : From West to East», Address to the Aspen Institute, Berlin, 18 juin 1991, in *us Department of State Dispatch*, 2, no.25, pp. 439-443 (ci-après : BAKER, juin 91).

19. Voir, J. JOFFE, 1991, *op.cit.*, p. 88 ; J. ROPER, 1991, *op.cit.*, p. 81.

20. J. ROPER, 1991, *op.cit.*, pp. 80-81. Il est vrai que cette question n'était pas nouvelle. L'internationalisation des forces ne fut jamais très poussée, les membres de l'OTAN ayant toujours cherché à garder le contrôle de leurs forces armées.

21. «NATO and the US Commitment to Europe», Allocution du Président BUSH à l'université de l'Oklahoma, Stillwater, 4 mai 1990, cité dans Jan Willem HONIG, *NATO : An Institution Under Threat?* Boulder, Westview for the Institute for East-West Security Studies, 1991, p. 6.

l'Alliance est un flot de certitude qui devrait rassurer tous les Européens, à l'Est comme à l'Ouest: «Nous espérons,» disait George Bush peu avant le Sommet de Londres de juillet 1990, «que la présence des États-Unis [en Europe] sera perçue comme un facteur de stabilité. Et l'OTAN est la mieux à même d'apporter cette stabilité... C'est cela, et non un quelconque esprit de guerre froide, qui nous incite à rester en Europe et à tenter d'élargir le rôle de l'OTAN.»²²

Face aux transformations en Europe de l'Est, les États-Unis tentèrent de redéfinir leur engagement en le fondant sur une définition élargie de la sécurité, qui comprendrait cinq dimensions: militaire, politique, économique, sociale, et écologique. Cet engagement serait politiquement plus acceptable s'il s'exprimait à travers l'OTAN, organisation qu'ils dominent et qui est bien acceptée par le peuple américain. De ce point de vue politique, il était essentiel que la réunification allemande se fasse dans l'OTAN, car sans l'Allemagne, l'OTAN n'avait plus guère de raison d'être.

II - La recherche d'une nouvelle identité politique

Principal instrument d'influence multilatérale des États-Unis en Europe, l'OTAN devait en rester l'institution de sécurité centrale; mais avec la menace orientale disparaissait aussi la capacité d'échanger la garantie militaire américaine contre des concessions politiques. Comment donc justifier la pérennité de l'Alliance?

Selon Liska, le principal déterminant de la cohésion d'une alliance est le développement d'une idéologie justifiant son existence.²³ Les États-Unis ont toujours considéré que l'OTAN pourrait servir à créer une communauté d'intérêts transatlantiques, fonction symbolisée par le Comité social et économique.²⁴ Dès sa création, l'OTAN reflétait aussi la dimension politique de l'endiguement.

Elle n'avait cependant guère eu l'occasion de mettre en œuvre cette dernière. En 1967, le rapport Harmel rappelait qu'après le maintien de la sécurité militaire et de la solidarité politique, l'OTAN devait promouvoir «l'établissement de relations plus stables qui permettront de résoudre les problèmes politiques fondamentaux.»²⁵ Le

22. «News Conference of President Bush and President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union», à la Maison-Blanche, Washington, 3 juin 1990, in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 26, 1990, pp. 873-884.

23. G. LISKA, 1962, *op.cit.*

24. G. M. DILLON and Bradley S. KLEIN, «Back to the Future: Rearticulating the (NATO) Alliance of Security and Identity», *Congrès de l'International Studies Association*, Washington, 1990, p. 12.

25. «Les tâches futures de l'Alliance», Rapport au Conseil, Annexe au communiqué final de la réunion ministérielle, OTAN, décembre 1967, in *Nouvelles de l'OTAN*, janvier 1968, pp. 26-27.

rapport soulignait notamment le rôle que joue l'OTAN dans l'échange de vues et la coordination des politiques. La fin de la guerre froide redonnait corps à ce double aspect : le développement d'une identité commune, et l'utilisation de l'organisation comme un instrument de coordination à la fois entre ses membres, et entre ceux-ci et l'ancien pacte de Varsovie. Bien que l'OTAN ait été impliquée dans de nombreux domaines sans lien apparent avec les questions de sécurité militaire en Europe – tels que l'environnement ou les échanges scientifiques –, et bien qu'elle ait revendiqué une légitimité politique depuis sa création, la coopération non militaire fut néanmoins modeste.

La construction d'une identité commune est au cœur de la conception américaine de l'OTAN. Loin d'être purement une alliance militaire, c'est aussi une sainte alliance des démocraties libérales. Comme l'exprimait George Bush en mai 1989, «...notre alliance avec l'Europe occidentale ne ressemble pas du tout aux cyniques alliances de puissance du passé. Elle est fondée sur bien plus que la perception d'un ennemi commun ; elle repose sur des liens de culture et de parenté, et sur des valeurs communes.»²⁶ Raymond Aron appelait aussi l'Alliance une communauté morale et spirituelle qui représenterait, selon un haut fonctionnaire du Pentagone, «un engagement commun envers la liberté et les droits de la personne.»²⁷

L'émergence d'une union libérale²⁸ renforce la légitimité de cette conception idéologique de l'Alliance. Les valeurs universelles de l'OTAN empêcheraient le développement de conceptions rivales porteuses de conflits en Europe de l'Est et en Allemagne : «Notre objectif général,» rappelait George Bush en mai 1989, «est de dépasser la division de l'Europe et de forger une unité sur la base des valeurs occidentales.»²⁹ James Baker développa cette conception deux ans plus tard à Berlin : «Pour moi, les liens transatlantiques représentent certains idéaux universels du Siècle des lumières. Ces valeurs se fondent sur le concept des droits politiques et la liberté économique de l'individu... À vrai dire, ces idéaux s'opposent à certaines vues de la fin du XIX^{ème} siècle relatives aux qualités intrinsèques des sociétés et des peuples fondées sur l'histoire et l'hérédité, qui trouveraient leur plus haute expression dans l'État.»³⁰

La traduction concrète de cette perspective fut difficile. Peu avant la chute du rideau de fer, George Bush tenta de définir le contenu des

26. George BUSH, «Remarks at the Boston University Commencement Ceremony in Massachusetts», 21 mai 1989, in *Public Papers of the Presidents, George Bush, 1989*, 582-585, p. 583 (ci-après, BUSH, mai 1989a).

27. Lewis LIBBY, *Remarks on Shaping US Defence Strategy: Persistent Challenges and Enduring Threats*. Adelphi Paper, n° 207, 1991, p.67.

28. Michael DOYLE, «Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs», Parts I and II, *Philosophy and Public Affairs*, XII, 1983.

29. BUSH, mai 89b, *op.cit.*, p. 638.

30. BAKER, juin 91, *op.cit.*

nouvelles missions que se donnerait l'OTAN. Mais ce «nouvel atlantisme» qu'appelaient de leurs vœux George Bush et James Baker en décembre 1989, et qui dépasserait la consolidation de la stabilité européenne, est resté défini en termes vagues de libertés individuelles, d'économies libérales, et de paix,³¹ pour ensuite comprendre l'engagement hors zone, la promotion du pluralisme politique à l'Est, et même la protection de la couche d'ozone.

L'Allemagne encourageait la coopération transatlantique et la consolidation des démocraties d'Europe centrale et des acquis du contrôle des armements. En octobre 1991, James Baker et Hans-Dietrich Genscher réaffirmèrent la contribution que l'OTAN pouvait apporter à la construction d'une Europe démocratique; et l'Allemagne désirait voir le sommet de Rome de novembre 1991 adopter un certain nombre de mesures en ce sens.³² Les États-Unis quant à eux, insistaient depuis 1989 sur l'amélioration de la coopération politique visant à contrôler les conflits régionaux et la prolifération des armes de destruction massive.³³

Les États-Unis, depuis 1980, avaient tenté d'étendre les compétences de l'OTAN au Moyen-Orient, mais ces efforts échouèrent car leurs partenaires préféraient une coopération ponctuelle et informelle suivant leurs intérêts communs.³⁴ Les transformations systémiques de 1989-1990, et la guerre du Golfe de 1990-1991, permirent aux États-Unis à nouveau de soulever cette question traditionnelle. Une telle évolution, cependant, semble illusoire. Le Sommet de Londres de 1990 l'ignore, la mission de l'OTAN se ramenant à la préparation et à la mise en œuvre des mesures de contrôle des armements. D'autre part, il est plus difficile pour le Congrès et la Maison-Blanche de soutenir qu'institutionnaliser la protection de l'accès aux ressources pétrolières du Moyen-Orient qui renforcerait la sécurité de l'Europe.³⁵ Même lors de la guerre contre l'Iraq, la coopération institutionnelle fut limitée. Les forces de l'OTAN ne furent envoyées dans cette région que pour défendre la Turquie.³⁶ Seuls six alliés prirent part à l'offensive contre l'Iraq.

31. Voir par exemple, George BUSH, «Text of the afternoon intervention delivered at NATO Headquarters in Brussels, Belgium», 4 décembre 1989, in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 1989, 25, pp. 1888-1890.

32. «US-German Joint Statement on the Transatlantic Community», James BAKER et Hans-Dietrich GENSCHER, Washington, 2 octobre 1991, in *us Department of State Dispatch*, 2, 40, 7 oct. 1991, p. 736.

33. James BAKER, Allocution au club de la Presse de Berlin, «A New Europe, a New Atlanticism: Architecture for a New Era», 12 décembre 1989, in *u.s. Department of State Current Policy*, no. 1233.

34. Elizabeth D. SHERWOOD, *Allies in Crisis: Meeting Global Challenges to Western Security*, New Haven, Yale University Press, 1990, pp. 149-150.

35. *Idem*, p. 160.

36. En fait, cette intervention illustra davantage la fonction interne de l'alliance. Les conditions adoptées par les alliés suggèrent que l'aide à la Turquie fut aussi un effort d'empêcher cette dernière de lancer une offensive contre l'Iraq en vue d'agrandir son territoire. Voir, HONIG, 1991, *op.cit.*, p. 62.

Cette faible participation s'explique par les réticences traditionnelles face au commandement américain (sauf pour le Royaume-Uni), même lorsque les intérêts occidentaux semblent coïncider. Les Européens craignaient n'avoir aucun droit de regard sur les buts de la guerre, les opérations militaires, et les conditions du cessez-le-feu ou de la paix.³⁷ D'autres facteurs, comme la rapidité de la réponse américaine, le manque de moyens de transport, et les contraintes politiques internes renforçaient cette absence d'initiative.³⁸ On ne voit guère comment la nouvelle situation internationale pourrait réduire ces contraintes.

III – La recherche d'une nouvelle identité militaire

La recherche d'une nouvelle identité militaire porte sur le rôle des États-Unis, sur la stratégie de l'OTAN, et sur la place de cette dernière dans un système de sécurité européen intégré.

A — Quel rôle pour les États-Unis ; quelle stratégie pour l'OTAN ?

L'organisation militaire de l'OTAN repose sur les troupes et la garantie nucléaire américaines. Or, le retrait de l'Union soviétique d'Europe centrale, et ses difficultés internes, diminuaient la menace d'une attaque soudaine et massive des forces du pacte de Varsovie à laquelle l'organisation s'était toujours préparée, et qui justifiait la présence américaine. Le rapatriement des troupes américaines d'Europe, et les mesures de désarmement unilatéral annoncées en septembre 1991 par George Bush, remettent également en cause la doctrine nucléaire alliée.

À la veille des bouleversements de 1989, l'Alliance s'efforçait déjà de retrouver une cohésion après la signature du traité de Washington sur les Forces nucléaires intermédiaires en 1987. Le Pentagone a cherché à utiliser l'OTAN afin de freiner les pressions anti-nucléaires – notamment en Allemagne – et la réduction des budgets militaires nationaux, et de rassurer les alliés. Cette volonté d'apaisement amena les États-Unis, lors de la controverse sur la modernisation des missiles Lance en 1989, à répudier le concept de bataille nucléaire mis de l'avant par l'Administration de Ronald Reagan.

George Bush désirait réaffirmer l'importance de la garantie nucléaire américaine pour la dissuasion et le couplage Europe-États-Unis, notamment la réponse flexible et les SNF.³⁹ La déclaration de l'OTAN de

37. Les États-Unis ne semblent pas avoir consulté leurs alliés lorsque fut prise la décision initiale d'envoyer des troupes en Arabie saoudite en août 1990.

38. HONIG, 1991, *op.cit.*, p. 36.

39. BUSH, mai 1989a, *op.cit.*

mai 1989 réaffirma l'importance de la présence nucléaire américaine en Europe.⁴⁰ Si des négociations sur les SNF étaient envisageables après la signature et la mise en œuvre du traité FCE, ces forces demeuraient indispensables à la dissuasion, et toute réduction ne serait que partielle. «Il n'y aura pas de troisième zéro. Il n'y aura pas de troisième zéro. (*sic*) Partiel signifie partiel.»⁴¹ Les États-Unis réussirent aussi à convaincre les Allemands de soutenir leur formule de négociations sur les SNF –pas de réduction avant la mise en œuvre du traité sur les Forces conventionnelles en Europe, et insistèrent sur le facteur de couplage et de stabilité que représentent les troupes américaines.⁴² Il était clair que leur niveau diminuerait, comme l'envisageait la déclaration de Londres, encore fallait-il s'assurer que ces réductions soient fondées sur une logique stratégique.

La déclaration de Londres reflétait largement les préférences américaines sur ce point. La stratégie de défense de l'avant devait être modifiée au profit d'une stratégie de présence à l'avant. Les États-Unis soutenaient la proposition anglaise de création d'un corps multinational. Enfin, l'évolution vers un abandon de la réponse flexible fut inexorable. À Londres, bien que l'Alliance n'adopta pas une déclaration de non recours en premier à l'arme nucléaire –contrairement aux souhaits allemands–, elle recula le moment où il serait légitime de l'utiliser, ce qui correspondait à la fois aux souhaits de l'opinion publique et du gouvernement allemands, et à ceux qui, au Congrès américain, s'opposaient à ces armes.⁴³ Ce principe fut cependant imposé *de facto* en septembre 1991, lors de la décision américaine de procéder au troisième zéro, reflétant ainsi les nouvelles réalités stratégiques et politiques et la fin du couplage.

Pour les États-Unis, l'OTAN aurait quatre fonctions militaires principales: i) faire face à de nouveaux risques, tels que les menaces régionales, le contrôle des proliférations, et l'emploi d'armes non conventionnelles, ii) coordonner les politiques militaires des États membres, iii) contrôler l'incertitude liée à la montée en puissance de l'Allemagne, et iv) équilibrer la Russie, ou prévenir les réactions conflictuelles en chaîne. Mais l'OTAN est-elle la mieux placée pour accomplir ces tâches?

40. «Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels», 30 mai 1989, in *Public Papers of the Presidents, George BUSH, 1989*, pp. 621-627.

41. BUSH, mai 89b, *op.cit.*, p. 642.

42. Voir par exemple, James F. DOBBINS, Jr., Secrétaire d'État adjoint par intérim pour les affaires européennes et canadiennes, in Senate, Committee on Foreign Relations, *The Future of NATO*, Hearing, 9 février 1990, (ci-après, SFRC 101-2/90).

43. Voir Robert L. PFALTZGRAFF, «The Emerging Global Security Environment», *Annals, AAPSS*, 517, 1991, pp. 10-38; CORTIER, 1991, *op.cit.*, p. 31.

B — Quelle place pour l'OTAN ?

Là aussi les États-Unis affrontaient des contradictions potentielles. Ils avaient toujours souhaité le développement d'un pilier européen de défense qui encouragerait l'effort de défense allié et permettrait de «partager le fardeau.» Mais ils n'étaient pas prêts à partager la décision, ou à voir l'OTAN ne jouer qu'un rôle secondaire.

La solution militaire proposée fut d'accroître la spécialisation nationale, comme le prônait la Maison-Blanche en 1990 dans son rapport sur la Stratégie de sécurité nationale. La contribution américaine à l'OTAN comprendrait les forces nucléaires et spatiales, la mobilité stratégique, une présence mondiale, ses capacités de projection militaire, et des ressources nationales mobilisables sûres.⁴⁴ Les autres membres de l'Alliance auraient des forces complémentaires, mais posséderaient une faible capacité d'opérer de manière indépendante.

Les États-Unis cherchèrent à supprimer les forces centrifuges européennes en affirmant la suprématie de l'OTAN. «Nous devons... maintenir une structure militaire intégrée efficace... Toute nouvelle structure potentielle devra renforcer, et non concurrencer, celle de l'Alliance,» déclarait James Baker en juin 1991.⁴⁵ Il fallait éviter à la fois le renforcement institutionnel de l'UEO, et celui de la CSCE prôné par les Allemands, les Français, les Polonais, les Soviétiques et les Tchèques. La CSCE devrait compléter l'OTAN, c'est-à-dire contenir les conflits européens ou améliorer les communications, et non garantir la sécurité des États.⁴⁶ Seule l'OTAN aurait les capacités militaires nécessaires, et pourrait intégrer les dimensions politiques, militaires et économiques de la sécurité sur la base d'un consensus transatlantique. C'est à l'OTAN que seraient définies la nature des relations avec l'Europe orientale et les grandes lignes des politiques de défense nationales.⁴⁷

Mais à Londres en 1990, puis à Rome en 1991, ils durent accepter les positions européennes visant à renforcer l'institutionnalisation de la CSCE et à décentraliser les mécanismes de coopération et de sécurité collective. De même, les États-Unis purent ralentir, mais non éliminer, les volontés de transformer l'UEO en pilier européen indépendant de l'OTAN. Lorsque l'Italie, en septembre 1990, proposa que les activités de défense de l'UEO soient intégrées à la Communauté européenne (CE), le Royaume-Uni et les Pays-Bas s'y opposèrent, craignant que cela n'affaiblisse les liens avec les États-Unis, ne donne trop de poids à la France, et ne sonne le glas de l'OTAN. Ils proposèrent que l'UEO devienne

44. «White House Fact Sheet on the National Security Strategy Report», 20 mars 1990.

45. BAKER, juin 91, *op.cit.*

46. Voir James BAKER, in U.S., House, Committee on Foreign Affairs, *First post-Cold War Superpower Summit*, Hearing, June 13, 1990, p. 41.

47. *Idem*, p. 61.

le pilier européen de l'OTAN, selon les souhaits américains. Le compromis envisagé fut que l'UEO serait un pont entre la CE et l'OTAN. Mais en février 1991, le Département d'État exprima sa forte inquiétude que cette structure se substitue à l'OTAN, complique les processus de prise de décision au sein de l'Alliance, et nuise à sa cohésion, c'est-à-dire à l'engagement américain.⁴⁸

L'UEO devrait se limiter à la coordination des décisions de l'OTAN, et non être un moyen pour les Européens de développer une position commune qui serait ensuite imposée aux États-Unis par l'entremise de l'OTAN.⁴⁹ Au sommet de Rome de novembre 1991, ils réussirent à empêcher la décentralisation des politiques de défense commune, et à subordonner nominalement le pilier européen à l'OTAN, contrairement aux vœux allemands et français. Leur capacité de blocage fut donc substantielle, mais leur pouvoir d'initiation bien plus faible, et ils durent accepter les positions européennes sur la CSCE et les activités hors-zone.

IV – Le choix des stratégies d'adaptation

Quels facteurs expliquent le choix stratégique du maintien de l'OTAN dans ses structures actuelles, puis les réactions américaines à l'évolution de la problématique de sécurité en Europe? Trois séries de variables particulièrement pertinentes sont examinées à titre d'hypothèses: individuelles, sociétales, et systémiques. Différents facteurs influenceront ou expliqueront différents aspects de l'effort d'adaptation.

A — Facteurs individuels

Plus l'incertitude environnementale est grande, plus le processus de prise de décision sera centralisé. L'accroissement de la turbulence a renforcé les préférences de George Bush en la matière. Alors que Ronald Reagan penchait vers un modèle bureaucratique, son successeur concentre la décision au sein d'un petit groupe. Comme le souligne un haut fonctionnaire du Pentagone: «C'est un style très différent, par exemple, de celui de l'Administration Reagan. Reagan dépendait beaucoup des administrations qui lui soumettaient...des propositions; et les choses remontaient doucement. On savait toujours où aller quand on avait une idée, et comment la mettre dans le circuit. Maintenant, bien plus provient du [Conseil national de sécurité], on a pris la décision de ne pas avoir toutes sortes de groupes de travail..., mais de procéder de manière ad hoc... À mon avis, les décisions [vraiment importantes] sont prises par des groupes bien plus restreints, avec une participation

48 HONIG, 1991, *op.cit.*, pp. 59-60.

49. *The Economist*, 2 février 1991, cité in HONIG, 1991, *op.cit.*, p. 61.

beaucoup plus réduite des fonctionnaires de carrière.»⁵⁰ Ce modèle prévalait durant la crise du Golfe.⁵¹ James Baker, lui-même, s'est entouré de proches collaborateurs, et isolé du Département d'État.

Cette centralisation accroît l'importance des conceptions de la politique étrangère et des leçons de l'histoire communes aux membres de ce groupe. Leur expérience sous les présidents Nixon et Ford, et, hormis Dick Cheney, leur éveil politique à l'aube de l'OTAN, expliquent leur prudence extrême et leur volonté de conserver des instruments de politique étrangère bien établis. Ces facteurs éclairent aussi leur opposition à un renouveau isolationniste. George Bush, Brent Scowcroft et James Baker ont vécu le débat des années 1940 et accepté l'idée que l'isolationnisme des années 1930 avait favorisé les conflits ultérieurs. Ils partagent, au contraire, la conviction que les alliances doivent constituer la structure institutionnelle de tout nouvel ordre mondial. Tous gardent aussi à l'esprit le sentiment d'Henry Kissinger que sa politique étrangère a essentiellement sombré sur les écueils de la politique intérieure, notamment l'absence de soutien du Congrès et du public américains. Bob Woodward rapporte les impressions de l'Amiral Crowe, alors Chef d'état-major interarmes, sur le caractère essentiellement politicien des discussions au sein du Conseil national de sécurité en 1989. Selon Woodward, «les décisions étaient prises sur la base de leur impact probable sur le Congrès, les media et l'opinion publique, et on se concentrait sur la gestion des réactions... Jim Baker semblait croire qu'être Secrétaire d'État, c'était comme diriger une grosse campagne électorale : Bush contre Gorbatchev.»⁵²

B — Facteurs internes

Martin Hillenbrand pense que la position américaine vis-à-vis de l'alliance sera déterminée par l'incidence des variables économiques sur la puissance et les intérêts des États-Unis.⁵³ Selon Paul Kennedy, le déclin économique entraîne le déclin politique si des mesures correctives ne sont pas adoptées.⁵⁴ Par conséquent, la capacité des élites de prendre les décisions nécessaires —et pas seulement dans le secteur économique— est aussi importante que l'évolution intrinsèque des

50. Meredith Reid SARKEES and Nancy E. MCGLEN, «Foreign Policy Formulation: A View from the Upper Trenches», *Congrès de l'International Studies Association*, Vancouver, 1991, p. 31.

51. Voir Bob WOODWARD, *The Commanders*, New York, Simon & Schuster, 1991.

52. *Idem*, p. 81.

53. Martin J. HILLENBRAND, «American Perceptions of NATO and the European Community», in Christopher COKER, ed. *Shifting into neutral? : Burdensharing in the Western Alliance in the 1990's*, London, Brassey's, 1990, 103-20, p. 119.

54. Paul KENNEDY, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.

variables économiques. Le problème des États-Unis est moins de renverser un vague déclin que de s'adapter à un système international en mutation rapide et à des incertitudes domestiques croissantes.⁵⁵

Les contraintes liées aux ressources budgétaires, plus que la stratégie, ont influencé le programme de défense américain depuis la fin des années 1970. Le budget de la défense américain commença à décliner en 1985, bien avant l'avènement de la glasnost et de la perestroïka.⁵⁶ Ces contraintes expliquent la définition traditionnelle de la menace, chaque service voulant se protéger de réductions encore plus massives. Mais il existe une contradiction potentielle entre la spécialisation des tâches que prônent les États-Unis, et les ressources réelles investies dans le développement de leur capacité de projection et d'engagement. La tendance à développer des budgets militaires sans lien direct avec la doctrine ou la stratégie officielle pourrait compromettre leur capacité de jouer le rôle qu'ils se sont eux-mêmes assigné.⁵⁷

Les contraintes budgétaires fournissent aussi de nouvelles munitions aux opposants traditionnels à certains aspects de cette politique de défense. La controverse sur la modernisation des missiles Lance s'éteignit quand le Congrès refusa de financer les fonds de recherche et développement. Des considérations budgétaires similaires définissent le processus de réduction des troupes américaines en Europe. Ces diminutions – et la création d'un corps d'intervention rapide de l'OTAN – seront mises en œuvre «même si la diminution des troupes soviétiques est retardée par des controverses sur le traité FCE. Cela s'opérera par coupures budgétaires à l'Ouest et à Moscou,» selon un officiel américain.⁵⁸ D'après l'État-major interarmes, les ressources financières anticipées ont déterminé le choix des bases militaires qui fermeront, et expliquent le retrait en 1990-91 de 40 000 hommes stationnés en Europe. Ce chiffre procède plus des projets de fermeture de certaines bases que de considérations stratégiques.⁵⁹ Enfin, il est plus facile de justifier des dépenses militaires lorsqu'elles sont présentées comme un élément de l'intégration et de la spécialisation des forces de l'Alliance. La spécialisation des rôles prônée par le Pentagone peut diminuer l'impact de réductions unilatérales massives sur le budget de chaque arme ou de certains systèmes d'armements.

D'une manière générale, le débat sur le déclin américain, les difficultés économiques, et la fin de la guerre froide ont ravivé le débat

55. Sur certains obstacles internes, notamment institutionnels, voir Philippe LE PRESTRE, «Les États-Unis: vers un nouvel isolationnisme?», *Politique*, 16, 1989, pp. 5-35.

56. Anthony H. CORDESMAN, «U.S. Strategy in the 1990s: Requirements versus Resources», *Annals, AAPSS*, 517, 1991, pp. 39-65.

57. Voir *Idem* sur le fossé séparant stratégie et ressources.

58. *International Herald Tribune*, 27 mai 1991, pp. 1 et 4.

59. SASC 101-1154, *op.cit.*, p. 34.

isolationniste.⁶⁰ La candidature de Patrick Buchanan aux présidentielles de 1992 met cette problématique officiellement à l'ordre du jour ; les Démocrates, de leur côté, ont soulevé des idées similaires. L'Administration de George Bush a été particulièrement soucieuse d'enrayer un tel mouvement, entendu non seulement comme l'absence d'engagement militaire formel en temps de paix, mais aussi comme un retour au protectionnisme continental et à un engagement politique réduit. Le Président a maintes fois réaffirmé la nécessité pour les États-Unis d'être présents et actifs. Mais cet engagement se justifie plus facilement si Washington est perçu comme jouant un rôle moteur, et non secondaire. Ce souci peut donc expliquer à la fois une politique réactive et intransigeante – l'Administration pensant qu'elle ne possède pas le capital politique nécessaire pour imposer d'autres choix, et persuadée que l'OTAN est la clef du soutien du public américain à l'engagement international des États-Unis –, et des propositions visant à maintenir la prééminence américaine dans tout arrangement futur.

C — Facteurs externes

Lorsque l'environnement est stable, l'État qui possède une grande autonomie décisionnelle peut choisir ses priorités librement, mais la turbulence le forcera à accorder bien plus d'attention aux variables externes.⁶¹

La popularité de l'OTAN chez les Européens n'a pas entraîné de consensus sur les diverses politiques de sécurité.⁶² Les différences portaient sur sa mission, ses relations avec les autres organisations européennes, et son fonctionnement. Les Allemands désiraient son maintien afin de garantir leur sécurité et l'engagement américain – le ministère allemand de la Défense craignait un retour des conservateurs soviétiques –, et rassurer leurs alliés. Ils demandèrent expressément que des troupes de l'OTAN demeurent sur leur territoire. Les pays d'Europe centrale – notamment la Pologne – jugeaient qu'une OTAN forte et la présence américaine restreindraient l'Allemagne et l'Union soviétique.⁶³ Les autres membres de l'Alliance souhaitaient s'assurer de

60. Sur le déclin, voir KENNEDY, 1987, *op.cit.*, et les réponses de Henry NAU, *The Myth of America's Decline*, New York, Oxford University Press, 1990, et Joseph S. NYE, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic, 1990. L'argument néo-isolationniste se trouve notamment dans Patrick J. BUCHANAN, «America First-and Second, and Third», *The National Interest*, no.19, 1990, pp. 77-82, et Earl C. RAVENAL, «The Case for Adjustment», *Foreign Policy*, 81, 1991, pp. 3-19; voir également Philippe LE PRESTRE, 1989, *op.cit.*

61. Morton A. KAPLAN, *System and Process in International Politics*, New York, John Wiley, 1957.

62. Andrew H. jr. ZIEGLER, «The West European Public and the Atlantic Alliance (NATO)», Ph.D. Dissertation, University of Florida, 1987.

63. Stephen HADLEY, in SASC 101-1154, *op.cit.*, p. 21.

l'engagement américain, prévenir diverses velléités neutralistes, contrôler l'Allemagne, et justifier leurs propres efforts de défense.

Forte de l'expérience de la crise des euromissiles de 1979-1984, l'Administration Bush fut très consciente de la fragilité de l'opinion publique européenne dont l'attitude envers l'OTAN a souvent découlé de ses perceptions de la politique américaine.⁶⁴ Ceci a contribué à une attitude prudente et à la prise en compte des sensibilités allemandes. Les débats du *Bundestag* sur les politiques de l'OTAN avaient souvent été intenses, bien que le public demeurât le plus atlantiste de toute l'Alliance. Alors que l'Allemagne semblait hésiter, les États-Unis désiraient encourager l'Atlantisme d'Helmut Kohl et Hans-Dietrich Genscher.

Parmi les facteurs externes, l'influence allemande apparaît donc primordiale.⁶⁵ C'est l'Allemagne qui a accéléré la réunification laissant le soin aux États-Unis de convaincre la France et la Grande-Bretagne. C'est elle qui a élargi le concept de sécurité à cinq dimensions. Les États-Unis et l'Alliance acceptèrent les faits accomplis allemands. À toutes fins utiles, l'Allemagne avait rejeté la modernisation des Lance bien avant que le président Bush ne l'annulât. Une majorité de l'opinion publique allemande demandait le retrait des armes nucléaires tactiques, ce qui facilita la décision unilatérale de septembre 1991, — qui répondait également aux incertitudes liées au contrôle de ces armes par les républiques soviétiques, aux retraits américains, et à la volonté du Pentagone d'élever le seuil nucléaire aussi haut que possible.

Les négociations «2 + 4», censées négocier les modalités de la réunification allemande en faisant participer les Français et les Soviétiques, et souvent présentées comme un succès américain,⁶⁶ furent largement contournées par les négociations directes entre l'URSS et l'Allemagne. Il est vrai que les États-Unis, les premiers, endossèrent le principe de la réunification et convainquirent leurs interlocuteurs du bien-fondé de cette position. En juin 1990, James Baker soutenait qu'il ne fallait pas limiter les capacités militaires allemandes car ceci se ferait dans le cadre d'autres forums de négociation, mais il dut se

64. La structure de l'opinion publique européenne durant la deuxième crise des Euromissiles (1979-1984) aurait été semblable à celle de la première crise des Euromissiles (1957-1963). C'est l'image des États-Unis parmi les publics européens qui semble être la meilleure explication de leurs attitudes face à l'OTAN. Voir James III SCAMINACI, «The Second Euromissile Crisis (NATO)», Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1987.

65. Stanley R. SLOAN, «Les États-Unis et la nouvelle Europe: une stratégie pour l'avenir», *Politique Étrangère*, no.1, 1991, 115-26, p. 115.

66. Voir par exemple, Brewster DENNY in US, Senate, Committee on Foreign Relations, *Relations in a Multipolar World*, Hearings, november 1990, part 1; LIEBER, 1992, *op.cit.*

rallier aux positions allemandes ultérieures.⁶⁷ C'est au cours d'une réunion dans le Caucase entre Helmut Kohl et Mikhaïl Gorbatchev que furent négociés les termes de l'unification en juillet 1990.

Les résultats du sommet de Londres reflétaient également les préférences allemandes, notamment 1) la modification de la stratégie de défense de l'avant, 2) l'élimination mutuelle des ogives nucléaires d'Europe dès le début des négociations sur les forces nucléaires à courte portée, et 3) l'appui des négociations sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Lors de sa rencontre de mai 1991 avec Hans-Dietrich Genscher, James Baker endossa les dix principes sur lesquels serait fondée la future sécurité européenne, tels que Hans-Dietrich Genscher et Jiri Dienstbier, ministre tchèque des Affaires étrangères, les avaient développés lors de leur rencontre du mois précédent à Prague.

Conclusion

Expliquer la politique américaine envers l'OTAN depuis 1989 c'est expliquer à la fois une réaction défensive axée sur le maintien de l'organisation et du rôle des États-Unis en son sein, et la recherche de nouvelles missions. Le facteur temps joue un rôle important dans le choix des stratégies d'adaptation. D'une part, le manque de temps encourage les comportements et les processus de décisions routiniers; d'autre part, il favorise l'inertie et les solutions simplistes. Au minimum, la rapidité des changements systémiques inhibe une réponse globale, et favorise une adaptation ponctuelle et réactive. «Il existe deux manières d'aborder les choix qui se posent à nous,» s'exclamait Lawrence Eagleburger en octobre 1991. «À mon avis, il va de soi que nous devons conserver les grandes lignes d'une politique qui nous a apporté non seulement la victoire, mais la paix et la prospérité durant la guerre froide. D'autres, en revanche, sont convaincus que la fin de la guerre froide exige *ipso facto* une approche nouvelle.»⁶⁸

Plutôt que de favoriser le développement d'institutions militaires européennes, ou d'imaginer de nouvelles structures politiques internationales, les États-Unis ont cherché à définir de nouveaux rôles

67. Senate, Committee on Foreign Relations, *The Future of Europe*, Hearing, Subcommittee on European Affairs, déc.13, 1989-June 12, 1990, p. 629. Le gouvernement allemand ne semble pas avoir consulté officiellement le gouvernement américain —ou ses alliés de l'OTAN— avant de limiter ses forces armées à 370 000 hommes dans le traité final; mais les États-Unis le savaient, et l'OTAN fondait déjà ses plans sur des effectifs de 350 000 à 400 000 hommes; voir SASC 101-1154, p. 42.

68. Lawrence EAGLEBURGER, Secrétaire d'État adjoint, «Engagement vs. Withdrawal: us Foreign policy after the Cold War», Remarques présentées au symposium *Business Week*, Washington, 3 octobre 1991, in *us Department of State Dispatch*, 2, no.40, 7 octobre 1991, 737-740.

militaires et politiques pour l'OTAN. Non seulement cette stratégie diminue-t-elle leur capacité d'influence sur les futurs systèmes de sécurité, mais l'absence de mission claire à laquelle l'Alliance serait spécialement adaptée entraîne un risque d'effritement. L'OTAN devient tout et n'importe quoi : une organisation de coopération militaire et politique entre l'Est et l'Ouest, et entre l'Europe et les États-Unis, face à la désintégration de l'empire soviétique ; un instrument de démocratisation et de protection des droits de la personne ; et même un moyen de résoudre non seulement les conflits européens, mais aussi les problèmes écologiques à l'échelle mondiale.⁶⁹ L'idée selon laquelle seule l'OTAN permettrait de coordonner efficacement les dimensions politiques, économiques et militaires de la sécurité et de bâtir un consensus transatlantique sera bien plus difficile à mettre en œuvre dans un environnement plus turbulent, alors que les progrès sur ce point furent minimes pendant la guerre froide, et qu'existent des organisations plus expérimentées, plus représentatives ou plus efficaces pour accomplir ces tâches.

Selon Washington, l'OTAN devrait évoluer vers une entente politique plutôt que demeurer une organisation de sécurité militaire. George Bush évoquait déjà cette possibilité en 1989, qui correspondrait également à ce que prédit la théorie.⁷⁰ Trois facteurs favorisent ce processus : la recherche d'une plus grande souplesse, la remise en cause de la menace et donc la diminution du besoin de démontrer son soutien, et le désir européen de s'affranchir de la tutelle possible de l'État dominant.⁷¹ Les pressions de l'opinion publique et les contraintes budgétaires accentueront ce phénomène en réduisant la volonté des États-Unis d'assumer une majeure partie des coûts politiques et financiers du maintien d'une alliance formelle. La conviction que l'engagement internationaliste du public américain exige que les États-Unis se définissent un rôle dirigeant entre en contradiction avec ces contraintes internes, et même complique le développement d'un rôle de médiateur et d'équilibreur qui correspondrait à leurs intérêts.⁷²

L'hypothèse d'une politique étrangère intransigeante qu'avance Rosenau suppose un environnement relativement stable et, paradoxalement, repose sur le postulat du *Primat der Innenpolitik*. En fait, les éléments externes – telles l'évolution de la situation de l'Union soviétique ou les préférences allemandes – renforcent des contraintes internes qui accentuent le caractère réactif et stabilisateur de cette politique. La

69. Voir DOBBINS in SFRC 101-2/90, *op.cit.*

70. «Remarks of the President and Chairman Gorbachev and a question-and-answer session with reporters at Malta», 3 décembre 1989, in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 26, 1989, pp. 1869-1879.

71. R. KANN, «Alliances Versus Ententes», *World Politics*, 28, 1976, pp. 611-621.

72. Ce rôle d'équilibreur est évoqué, entre autres, par Zbigniew BRZEZINSKI, «Selective Global Commitment», *Foreign Affairs*, 70, 4, 1991, pp. 1-20 ; voir aussi, SLOAN, 1991, *op.cit.*, p. 117.

turbulence du système concentre la décision –donnant ainsi plus de poids aux variables individuelles–, accroît l'influence des tendances néo-isolationnistes et des contraintes budgétaires sur la réduction des forces américaines de l'OTAN, et favorise l'importance des facteurs locaux dans le financement des systèmes d'armement aux dépens des nécessités stratégiques. Les efforts d'adaptation stabilisatrice des États-Unis conduisent ainsi à laisser l'OTAN à la merci des objectifs allemands en Europe, sans résoudre la question de la sécurité européenne.